Bijlage 5. Systematiek toezicht en handhaving

1. Inleiding

De Alderstafel Schiphol heeft op 19 augustus 2010 advies uitgebracht over een nieuw normen- en handhavingstelsel voor Schiphol (NNHS). Hierbij is als doel geformuleerd:

Doel van het stelsel is de operatie van Schiphol uitvoerbaar te houden ten behoeve van het accommoderen van de netwerkkwaliteit met zo min mogelijk geluidhinder voor de omgeving. Belangrijke uitgangspunten zijn dat:

- de ontwikkeling van de luchthaven met in totaal 510.000 vliegtuigbewegingen geaccommodeerd moet worden, en dat binnen de in 2007 geactualiseerde criteria voor gelijkwaardigheid;
- het nieuwe stelsel voldoende lokale bescherming biedt door strikt geluidspreferentieel vliegen.

Het nieuwe stelsel voorziet erin dat binnen de mogelijkheden van operationele maakbaarheid en veiligheid preferente baancombinaties worden gebruikt en daarbinnen verkeer op de meest preferente baan wordt afgehandeld. Verder voorziet het nieuwe stelsel erin dat voor zowel het gebruik van de meest preferente baan als voor de inzet van twee start- of landingsbanen regels en normen worden vastgesteld.

De regels voor het strikt preferent vliegen zijn bedoeld om de start- en landingsbanen van Schiphol gegeven weersinvloeden zo efficiënt mogelijk in te zetten, daarbij rekening houdend met het doel de geluidhinder voor de omgeving te beperken. De regels vervangen als zodanig de bestaande set van grenswaarden in handhavingspunten die met name bescherming bieden in de directe omgeving van zo'n handhavingspunt. De vervanging van grenswaarden in handhavingspunten door baangebruiksregels is het voornaamste verschil tussen het oude en het nieuwe stelsel. Het nieuwe stelsel leidt tot een meer aanvaardbaar resultaat vanuit een oogpunt van hinderbeperking voor de gehele omgeving.

Naast de baangebruiksregels blijven de criteria voor gelijkwaardigheid de algemene norm waarbinnen de gehele luchtvaartoperatie dient te worden uitgevoerd. Op twee momenten wordt getoetst of de voorgenomen en uitgevoerde vliegtuigbewegingen voldoen aan de gestelde regels en normen. Ieder jaar wordt de gebruiksprognose voor het komende gebruiksjaar vooraf getoetst aan de regels voor baangebruik en wordt bezien of de voorgenomen vliegtuigbewegingen passen binnen de criteria voor gelijkwaardigheid. Op basis van deze toets wordt een maximum hoeveelheid geluid vastgesteld waarbinnen het vliegverkeer dat jaar moet worden afgehandeld. Na afloop van het gebruiksjaar wordt vastgesteld of de uitgevoerde operatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden binnen de criteria voor gelijkwaardigheid en het vastgestelde MHG.

Daarnaast is er voor de periode tot en met 2020 een maximum gesteld aan het aantal vliegtuigbewegingen op de luchthaven Schiphol van 510.000 per jaar, waarvan maximaal 32.000 bewegingen in de nacht en vroege ochtend mogen worden gevlogen. Dit maximum zal in de regelgeving worden vastgelegd.

Onderstaande tabel geeft een vergelijking van het huidige en het nieuwe stelsel.

	Huidig stelsel	Nieuw stelsel
Wet luchtvaart		
Eis voor een gelijkwaardige of betere bescherming van de omgeving dan de bescherming die werd geboden door de eerste luchthavenbesluiten	X	X
Luchthavenverkeerbesluit Schiphol		
Handhavingspunten met grenswaarden voor geluid getoetst aan gelijkwaardigheid	X	-
Grenswaarde voor TVG / Maximum Hoeveelheid Geluid	X	X
Regels over beschikbaarheid banenstelsel en beperkingen gebruik er van (nachtsluitingen) in het huidige LVB	X	X
Regels voor strikt preferentieel baangebruik	-	X
Regels voor het gebruik van het luchtruim (luchtverkeerwegen en minimum vlieghoogten) in het huidige LVB	X	X
Plafond aan toegestaan aantal vliegtuigbewegingen tot en met 2020 over het gehele etmaal en specifiek in de nacht en vroege ochtend	-	X
Jaarlijkse toets op gelijkwaardigheid zowel vooraf als achteraf	-	X
Gebruiksprognose(voorafgaand aan gebruiksjaar)	[1]	
Gebruiksprognose met verwacht aantal vliegtuigbewegingen en wijze van afhandeling	-	X
Gebruiksprognose moet voldoen aan criteria gelijkwaardige bescherming	-	X
Gebruiksprognose met prognose lokale geluidbelasting voor komend gebruiksjaar	-	X
CROS advies over gebruiksprognose	-	X
Bepalen MHG-norm voor komend gebruiksjaar.	-	X
Jaarlijkse evaluatie achteraf (informatievoorziening)		
Vergelijking van de opgetreden lokale milieueffecten met de prognose van milieueffecten in gebruiksprognose	-	X

Monitoring en evaluatie gedurende het tweejarig experiment met het stelsel heeft meer duidelijkheid gegeven over de inhoud van de regels, alsmede over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Mede gelet op het Aldersadvies zijn de regels ook op een aantal punten nader ingevuld en verduidelijkt.

Het einde van de periode van twee jaar voor het experiment is in zicht. Met meer duidelijkheid over de regels kan nu ook duidelijkheid worden geboden over toezicht en handhaving. Als de in deze notitie voorgestelde handhavingssystematiek wordt geaccordeerd kan deze vervolgens nader worden geconcretiseerd. Dit gebeurt in eerste instantie door het formuleren van de regels zoals ze opgenomen zullen gaan worden in het LVB en vervolgens door het door ILT laten uitvoeren van een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets en het verder uitwerken van het toezicht- en handhavingsbeleid door ILT.

Een van de toetscriteria van het nieuwe stelsel is dat de rechtsbescherming gelijkwaardig is met het huidige stelsel. In een eerder advies heeft prof. Michiels aangegeven dat de bescherming niet

[1] Er wordt in de huidige praktijk wel een gebruiksprognose opgesteld, maar deze is niet wettelijk voorgeschreven en maakt derhalve geen deel uit van het huidige stelsel.

minder wordt, maar wel anders. Voordat een definitief oordeel kon worden gegeven moest een aantal zaken nog nader geconcretiseerd worden ten aanzien van de regels en de beoogde wijze van handhaving. In deze notitie wordt de uitwerking hiervan beschreven. Deze uitwerking is getoetst door professor Ben Schueler, zie bijlage 7.

2. Handhaving in het huidige stelsel als referentie

In het huidige LVB zijn in de eerste plaats grenswaarden in handhavingspunten opgenomen. Een overschrijding van een of meerdere grenswaarden leidt tot onderzoek door de ILT en mogelijk een maatregel met als doel om overschrijding van deze grenswaarden in het volgende gebruiksjaar te voorkomen. De maatregel wordt gekoppeld aan die partij(en) die de maatregel ook daadwerkelijk kan/kunnen uitvoeren. Indien de maatregel niet wordt uitgevoerd kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Naast de grenswaarden in handhavingspunten zijn in het LVB ook andere regels opgenomen, zoals bijvoorbeeld:

- Ligging van de luchtverkeerwegen voor starten overdag en voor starten en landen in de nacht met bijbehorende regels voor het gebruik hiervan;
- Beperking aan het gebruik van banen in de nacht (bijvoorbeeld geen inzet van de Buitenveldertbaan voor starts).

Deze andere regels van het LVB richten zich tot één bepaalde sectorpartij. In geval van overtreding van een van deze regels, zoals bijvoorbeeld het onterecht inzetten van een bepaalde baan, kan direct een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Deze regels blijven ook in het nieuwe stelsel gelden. De eerder genoemde grenswaarden in handhavingspunten worden vervangen door de regels voor baangebruik. Het nieuwe stelsel, met daarin deze baangebruiksregels opgenomen (en daarnaast een plafond van 510.000 vtb's, een jaarlijkse toetsing van het verwachte gebruik op gelijkwaardigheid en handhaving op MHG en gelijkwaardigheid) moet een rechtsbescherming bieden aan omwonenden die gelijkwaardig is aan de bescherming van het huidige stelsel met grenswaarden in handhavingspunten. In het voorstel voor een toezicht- en handhavingssystematiek voor het nieuwe stelsel wordt voor wat betreft de baangebruiksregels gericht tot LVNL aangesloten bij de systematiek van handhaving van de huidige regels (dus niet de grenswaarden) in het LVB. Voor wat betreft de handhaving van algemeen gestelde baangebruiksregels (niet gericht tot een bepaalde sectorpartij) en de MHG wordt aangesloten bij de huidige systematiek van handhaving van grenswaarden.

3. Voorstel toezicht- en handhavingssystematiek: "van gebruiksprognose tot handhaving"

Het voorstel voor toezicht en handhaving is gebaseerd op het uitgangspunt van de overeengekomen systematiek waarbij op twee momenten wordt getoetst of de (voorgenomen en uitgevoerde) vliegtuigbewegingen voldoen aan de gestelde regels en normen. Ieder jaar wordt de gebruiksprognose voor het komende jaar vooraf getoetst aan de regels voor baangebruik en wordt bezien of de voorgenomen vliegtuigbewegingen passen binnen de criteria voor gelijkwaardigheid. Na afloop van het gebruiksjaar wordt vastgesteld of de uitgevoerde operatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden binnen de criteria voor gelijkwaardigheid en wordt gehandhaafd op de regels en normen voor het baangebruik en op de MHG. Er vindt aldus tussentijds geen handhaving plaats.

De gebruiksprognose wordt opgesteld door Schiphol in samenwerking met LVNL en luchtvaartmaatschappijen. De bestuurders- en bewonersvertegenwoordigers in de CROS adviseren, binnen de kaders van de aan de Alderstafel gemaakte afspraken, de ministers over de gebruiksprognose. Het advies van de CROS gaat in op de vraag of de informatievoorziening

toereikend, transparant en inzichtelijk is ten aanzien van de verwachte geluidbelasting voor het komend jaar en vooruitblik voor ontwikkelingen in de komende jaren en of in voldoende mate is aangetoond dat het verkeer in het komende gebruiksjaar binnen de criteria voor gelijkwaardigheid en de regels kan worden afgehandeld. Vervolgens wordt de gebruiksprognose met het CROS-advies aan de staatssecretaris/minister van IenM aangeboden. Door IenM zal worden nagegaan of de berekeningen (waaruit blijkt dat binnen de criteria voor gelijkwaardigheid wordt gebleven en de regels worden toegepast) op een juiste wijze zijn uitgevoerd en zal vervolgens de norm voor de MHG worden vastgesteld. Schiphol stelt vervolgens de capaciteitsdeclaratie vast met inachtneming van de MHG.

Ten aanzien van de handhaving van de regels is het voorstel kort gezegd dat wordt uitgegaan van concreet geformuleerde regels in het LVB, met daarin handhaafbare normen. Een aantal regels richt zich tot de voor het baangebruik verantwoordelijke sectorpartij, te weten LVNL. Deze regels moeten zodanig zijn dat LVNL ook daadwerkelijk in staat is om ze na te leven. De overige baangebruiksregels zijn algemeen gesteld, dat wil zeggen niet tot een bepaalde partij gericht. De uitvoering van deze regels wordt in zodanige mate door verschillende sectorpartijen beïnvloed dat niet één partij voor het eindresultaat verantwoordelijk kan worden gehouden. In verband met deze laatstbedoelde regels wordt in de Wet luchtvaart een zorgplicht voor alle sectorpartijen gezamenlijk opgenomen (vergelijkbaar met de huidige zorgplicht in verband met de grenswaarden). In alle in de baangebruiksregels op te nemen normen is rekening gehouden met een operationele marge, een marge die nodig is om factoren die niet zijn opgenomen in het model te kunnen ondervangen en die geacht wordt een zekere operationele flexibiliteit te waarborgen. De regels zijn eenduidig. Er worden geen begrippen gehanteerd die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn.

Overtreding van de tot LVNL gerichte baangebruiksregels leidt tot een proportionele bestuursrechtelijke actie, bijvoorbeeld een bestuurlijke boete, maar dit kan ook een andere vorm van handhaving zijn. In geval van overtreding van een algemeen gestelde baangebruiksregel wordt onderzocht waaraan/aan wie de overtreding te wijten is. Vervolgens kan aan een of meer van de sectorpartijen een maatregel worden opgelegd bedoeld om overtreding in het volgende gebruiksjaar te voorkomen. Wordt de maatregel niet uitgevoerd dan leidt dat tenslotte tot een bestuursrechtelijke actie. Reden voor dit verschil in handhaving van de diverse baangebruiksregels is dat maatregelen bedoeld zijn om de operatie op een zodanige manier bij te sturen dat het doel van de regel (alsnog) wordt bereikt. Dat heeft alleen zin bij regels waarbij het eindresultaat door het gedrag van meerdere partijen wordt beïnvloed.

Toezicht en handhaving wordt uitgeoefend door de ILT op basis van door de sectorpartijen verstrekte gegevens. Bij de verdere uitwerking van het handhavingsbeleid zullen nadere afspraken worden gemaakt over welke data daarvoor nodig zijn en op welke wijze die gewisseld worden. Hierbij kan worden gedacht aan het continueren van de driemaandelijkse monitoringsrapportage.

4. Rol/werkwijze ILT

De naleving van de regels (dan wel de uitvoering van opgelegde maatregelen) zal door de ILT in het kader van toezicht en handhaving worden beoordeeld door op basis van gegevens van de sectorpartijen te bezien of er sprake is van een overtreding van de betreffende regel (of maatregel). Dit gebeurt door middel van metingen, gebruik makend van gegevens uit registraties van de sector, de zogenaamde administratiecontroles. Het systeem met betrekking tot de registraties en de levering van gegevens aan de ILT wordt vooraf door de ILT beoordeeld en nadien periodiek gecontroleerd door middel van audits, gecombineerd met administratiecontroles.

De resultaten tav naleving van de regels kunnen uiteraard onderwerp van bespreking zijn in de zogenaamde Omgevingsraad, die t.z.t. in de Wet luchtvaart zal worden opgenomen. De Omgevingsraad heeft echter geen formele rol in het handhavingstraject.

Er zijn verschillende interventies die door ILT kunnen worden ingezet. De gangbare interventies worden ook wel weergegeven door middel van de zogenaamde interventiepiramide. Onderin deze piramide zitten zachte interventies, zoals een overleg om duidelijkheid te verkrijgen over bijvoorbeeld de reden van overtreding en om verbeterafspraken te maken. Daarboven zitten hardere interventies. Dat begint bijvoorbeeld bij een waarschuwing, gevolgd door bestuursrechtelijke sancties zoals een bestuurlijke boete, last onder dwangsom of bestuursdwang. Afhankelijk van de gebruikte inspectiemethode, de doelgroep en de specifieke situatie kan de juiste mix van interventies worden gekozen. Daarbij kan in de regelgeving al in meer of mindere mate een interventiemethode worden benoemd. Zeker als het om het toepassen van bestuurlijke boetes gaat is een verankering daarvan in de wetgeving nodig. In het handhavingsbeleid wordt gespecificeerd hoe de inspecteurs in voorkomende situaties handelen en welk instrument daarbij zal worden ingezet. Bij het toepassen van bestuursrechtelijke sancties zullen overigens vanuit het zorgvuldigheidsbeginsel bepaalde uitgangspunten in acht moeten worden genomen. Het betreft hier met name de uitgangspunten objectiviteit (lees: het objectief vaststellen van een overtreding), effectiviteit en proportionaliteit.

5. Inhoud baangebruiksregels voor LVB

De baangebruiksregels worden op de hierna beschreven wijze in het LVB opgenomen.

Een aantal regels (regel 1, regel 2 en regel 3 mbt startend verkeer) richt zich uitsluitend tot LVNL, omdat LVNL verantwoordelijk is voor het baangebruik en LVNL ook in staat is om deze regels na te leven. De baankeuze is naast het verkeersaanbod, de verdeling daarvan over de dag en de baanbeschikbaarheid immers in belangrijke mate afhankelijk van de weersomstandigheden. LVNL voldoet aan de hier bedoelde regels als een bepaald percentage van de gemaakte keuzes (op juiste gronden) verklaarbaar is (te baseren op de bij het LVB op te nemen bijlage). Worden deze percentages niet gehaald dan wordt niet in voldoende mate een aanvaardbare verklaring gegeven en is in juridische zin sprake van verwijtbaar gedrag. Tussen ILT en de sectorpartijen moeten afspraken worden gemaakt over de wijze waarop informatie moet worden verschaft.

Voorgesteld wordt om de overige regels (regel 3 mbt landend verkeer en regel 4) algemeen te stellen en (mede via de in de Wet luchtvaart op te nemen zorgplicht) betrekking te laten hebben op de sectorpartijen gezamenlijk. Hoewel het in deze regels ook gaat om baangebruik wordt de uitvoering ervan ook in belangrijke mate beïnvloed door de activiteiten van de andere sectorpartijen. Het is derhalve juist om de sectorpartijen gezamenlijk voor de uitvoering van deze regels verantwoordelijk te stellen.

In plaats van algemeen gestelde regels zou voor regel 3 mbt landend verkeer en regel 4 ook gekozen kunnen worden voor uitsluitend tot LVNL gerichte regels. Omdat de uitvoering van deze regels – zoals hiervoor aangegeven – in belangrijke mate mede beïnvloed wordt door de andere sectorpartijen, zou LVNL wettelijk geregelde instrumenten moeten krijgen om de activiteiten van de andere partijen te kunnen beïnvloeden, m.n. in de fase waarin de gebruiksprognose wordt opgesteld. Deze optie heeft echter niet de voorkeur. Een wettelijk geregelde zorgplicht voor de gezamenlijke sectorpartijen in combinatie met aan een of meer van de partijen opgelegde maatregelen in geval van overtreding van de regels is een effectievere methode om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd.

In alle regels zijn normen opgenomen waarin rekening is gehouden met een operationele marge die nodig is om operationele problemen op te vangen en die geacht wordt een zekere operationele flexibiliteit te waarborgen.

Gelet op het voorgaande zijn de regels handhaafbaar. In het huidige voorstel voor de teksten van het LVB bevat elke regel een concrete norm, waarvan niet mag worden afgeweken. De hoogte van de norm wordt zo vastgesteld dat:

- de norm onder normale omstandigheden gerealiseerd kan worden;
- de norm rekening houdt met een marge om een zekere operationele flexibiliteit, bijvoorbeeld ten behoeve van veiligheid, te waarborgen;
- de norm dusdanig strak is dat deze geen ruimte laat om van de regel af te wijken;
- er zonder bovenmatige administratieve lasten kan aangetoond dat aan de regel is voldaan.

Afwijking van de baangebruiksregels is alleen nog gerechtvaardigd in geval van extreme omstandigheden, zoals bijvoorbeeld een aswolk, waardoor het gebruik van de luchthaven sterk afwijkt van het normale gebruik. In het LVB zal hiervoor een algemene bepaling worden opgenomen.

In bijlage 3 is een onderbouwing voor de voorgestelde normen en formulering van de uiteindelijke regel opgenomen. Bij de vaststelling van de normen wordt uitgegaan van hetgeen op dit moment bekend is ten aanzien van (de ontwikkeling van) het gebruik van Schiphol, zoals het verkeersbeeld, de luchtruimstructuur en de afhandeling van het verkeer daarbinnen. Zou de ontwikkeling significant anders zijn dan aangenomen of zouden mogelijkheden voor hinderbeperking door de regels en normen niet mogelijk zijn dan wordt een en ander geëvalueerd en besproken in overleg tussen alle bij het Aldersakkoord betrokken partijen. Het resultaat hiervan kan zijn dat het voor alle partijen wenselijk of noodzakelijk is de regels op een of meer punten aan te passen. Betreft het een aanpassing die bijdraagt aan het doel van het NNHS of hinderbeperkend effect beoogd, dan kan, indien hierover overeenstemming bestaat tussen partijen, eerst via een experimenteerregeling een tijdelijke aanpassing van de regels worden vastgelegd. Voor de verdeling van het landend verkeer tussen de Polderbaan en de Zwanenburgbaan wordt bovendien nog onderzocht tot welke aanvullende resultaten de toekomstige vierde fix kan leiden. Per baangebruiksregel betekent dit het volgende:

A. Regel 1: gebruik preferentietabel

In het LVB wordt de regel opgenomen dat het verkeer door LVNL dient te worden afgehandeld op de meest preferente combinatie van beschikbare en bruikbare banen, bepaald overeenkomstig de in de bijlage bij het LVB opgenomen tabellen en uitzonderingen. In het LVB wordt voorts bepaald dat aan de regel is voldaan indien zowel in het winter- als in het zomerseizoen minimaal 90% van het gebruik van de preferentietabellen met gebruikmaking van de bijlage verklaarbaar is. In de toelichting bij het LVB wordt een uitleg gegeven met betrekking tot de overblijvende 10%. Met name zal worden uitgelegd dat hiermee een onevenredige lastendruk op de organisatie wordt voorkomen en dat het hier geen vrij te besteden ruimte betreft.

B. Regel 2: Inzet tweede start- of tweede landingsbaan

In het LVB wordt de regel opgenomen dat pas een tweede start- of landingsbaan wordt gebruikt als het verkeersaanbod daartoe noopt. Daarvan is sprake als het aantal te verwachten landingen meer dan 36 bedraagt en het aantal te verwachten starts meer dan 38 (6 bewegingen per 10 minuten). Als onderdeel van de regel wordt tevens bepaald in welke meest voorkomende uitzonderingsgevallen er sprake is van een verminderde capaciteit op een start- of landingsbaan, namelijk bij marginaal zicht of BZO (bijzondere zichtomstandigheden).

Als regel voor de inzet van een tweede start- of ladingsbaan geldt dat zowel in het zomer- als in het winterseizoen voor tenminste 90% van de tijd dat een tweede landingsbaan is ingezet en voor tenminste 95% van de tijd dat een tweede startbaan (in de periode 6.00 uur tot 23.00 uur) is ingezet, de inzet van de tweede baan verklaard dient te kunnen worden op basis van het aantal starts en landingen in relatie tot de beschikbare uurcapaciteit.

Indien bijvoorbeeld vanwege het uitbreiden van CDA’s de capaciteit van de banen wordt beïnvloed, zullen hierover separate afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van een experimenteerregeling.

C. Regel 3: Regel verdeling verkeer (startend verkeer)
In het LVB wordt de tot LVNL gerichte regel opgenomen dat bij het gelijktijdig starten vanaf twee startbanen door het verkeer richting de sectoren 4 en 5 van de westelijke banen gebruik moet worden gemaakt. In het LVB wordt voorts bepaald dat aan de regel is voldaan indien dit in het zomer- en in het winterseizoen in minimaal 97% van de gevallen is gebeurd.

D. Regel 3: Regel verdeling verkeer (landend verkeer)
In het LVB wordt de algemene (niet tot een bepaalde sectorpartij gerichte) regel opgenomen dat zowel in het zomer- als in het winterseizoen bij gebruik van de baancombinatie Polderbaan/Zwanenburgbaan voor landingen minimaal 45% van het verkeer wordt afgehandeld op de Polderbaan en bij gebruik van de baancombinatie Kaagbaan/Aalsmeerbaan voor landingen minimaal 50% op de Kaagbaan.

E. Regel 4: Gebruik vierde baan
In het LVB wordt de algemene (niet tot een bepaalde sectorpartij gerichte) regel opgenomen dat een vierde baan kan worden gebruikt met gemiddeld 40 vliegtuigbewegingen per dag met een maximum van 60 vliegtuigbewegingen per dag. De aantallen vliegtuigbewegingen 40 en 60 zijn overgenomen uit de betreffende regel in het Aldersakkoord.

6. Motivering gekozen toezicht- en handhavingssystematiek

Op grond van het Aldersadvies moet het NNHS aan een aantal uitgangspunten voldoen (Aldersadvies 19 augustus 2010, blz. 2 en 3). Om te kunnen beoordelen of dit het geval is zijn ten behoeve van de uiteindelijke besluitvorming over het NNHS tijdens het experiment de volgende criteria gemonitord (Aldersadvies, blz. 7 en 8):

A. Bescherming omgeving;
B. Operationeel uitvoerbaar;
C. Handhaafbaar;
D. Begrijpelijkheid;
E. Ruimtelijke ordening.

Toetsing van de handhavingssystematiek aan de criteria A tot en met D (NB Criterium E is in dit verband niet relevant) levert het volgende op:

A. Bescherming omgeving
Biedt afdoende bescherming voor de omgeving. Er worden concrete normen vastgesteld, waarop wordt gehandhaafd. Afwijking van de normen is niet toegestaan en kan leiden tot een maatregel en/of bestuursrechtelijke actie.

B. Operationeel uitvoerbaar
Lijkt operationeel uitvoerbaar. LVNL is verantwoordelijk voor het baangebruik en is daadwerkelijk in staat om de regels 1, 2 en 3 mbt starts na te leven. Voor de regels 3 mbt landingen en 4 zijn de sectorpartijen gezamenlijk verantwoordelijk. Ook deze regels lijken operationeel uitvoerbaar. Door de wettelijk geregelde zorgplicht wordt de noodzaak van onderling overleg tav de uitvoering van deze regels benadrukt.

Uiteraard is het antwoord op de vraag of de handhavingssystematiek operationeel uitvoerbaar is mede afhankelijk van de manier waarop de systematiek in de praktijk gaat werken. In dit verband is vooral van belang hoe het verantwoordingsproces ingericht gaat worden. Voorstel is dat de sector ten behoeve van de handhaving twee maal per jaar een rapportage opstelt en aanlevert bij de ILT. Hiervoor wordt vanwege de consistentie met de regels en de slotuitgifte aangesloten bij de IATA seizoenen. Over de inhoud van deze

rapportages zullen tijdig afspraken worden gemaakt tussen sector en ILT. Naast rapportages aan de ILT worden ieder kwartaal rapportages opgesteld voor de omgeving. In deze rapportages wordt inzicht gegeven in het baangebruik in relatie tot de regels.

C. Handhaafbaar
Is in principe handhaafbaar. ILT houdt toezicht op naleving van de regels. Blijkt uit de registraties van de sector dat één van de normen niet is nageleefd dan wordt het handhavingsbeleid toegepast en volgt een maatregel of bestuursrechtelijke actie. Een definitief oordeel over de handhaafbaarheid van de regels zal overigens pas door de ILT worden gegeven als de regels in formele regelgeving zijn opgenomen. Tevens moet duidelijk zijn dat aan alle randvoorwaarden is voldaan met betrekking tot de registratie en levering van gegevens door de sector.

D. Begrijpelijkheid
Is begrijpelijk. De diverse rapportages zijn openbaar. De normen zijn concreet. Bij niet-naleving van de regels volgt een bestuursrechtelijke actie. De werkwijze van ILT wordt in beleidsregels opgenomen.

7. Voorstel handhaving van gelijkwaardige bescherming en MHG

De hierboven beschreven systematiek heeft in eerste instantie betrekking op de handhaving van de regels voor baangebruik. Een aantal regels richt zich tot LVNL, een aantal wordt algemeen gesteld en heeft betrekking op de sectorpartijen gezamenlijk. Voor het handhaven van de MHG en de criteria voor gelijkwaardigheid wordt aangesloten bij deze laatste regels.

De MHG is een norm voor het maximum aan geluid dat mag worden geproduceerd door het vliegverkeer van en naar Schiphol. De norm wordt zo gesteld dat daarmee tevens de gelijkwaardigheid en daarbinnen het niet volvliegen van de meteotoeslag wordt geborgd. De hoogte van de MHG wordt jaarlijks vastgesteld op basis van de gebruiksprognose en achteraf gehandhaafd. Daarnaast zal ook op de criteria voor gelijkwaardigheid, dus inclusief meteotoeslag, worden gehandhaafd.

Het wel of niet blijven binnen de MHG wordt gegeven de regels voor het baangebruik beïnvloed door:

- het aantal vliegtuigen,
- het type vliegtuigen
- en de verdeling van de vliegtuigbewegingen over het etmaal (dag – avond - nacht).

Deze zaken zijn niet aan één partij toe te delen. De MHG wordt beïnvloed door de activiteiten van de verschillende sectorpartijen en richt zich derhalve tot alle sectorpartijen. Om deze reden wordt voorgesteld om de handhaving van de MHG op dezelfde wijze te regelen als de algemeen gestelde baangebruiksregels die betrekking hebben op de sectorpartijen gezamenlijk. Dat betekent een gezamenlijke zorgplicht voor de betrokkenen om overschrijding van de MHG te voorkomen. Mocht zich toch een overschrijding voordoen dan krijgt de ILT de mogelijkheid om aan een of meer van de partijen een maatregel op te leggen. Wordt deze maatregel niet uitgevoerd dan leidt dat tot een bestuursrechtelijke actie. Een op te leggen maatregel moet gericht zijn op het voorkomen van overschrijding van de MHG in het volgende gebruiksjaar. In de toelichting bij het LVB zal hierop nader worden ingegaan.

De regel mbt de MHG kan zich niet uitsluitend richten tot de exploitant waardoor deze verantwoordelijk zou worden voor de naleving van de regel. Na vaststelling van de MHG stelt de exploitant (overigens tezamen met de overige sectorpartijen) de capaciteitsdeclaratie vast. Hij moet dat doen met inachtneming van alle regels, waaronder de regel mbt de MHG. Dáárvoor is hij verantwoordelijk. Na vaststelling van de capaciteitsdeclaratie heeft de exploitant echter geen

invloed meer. Op basis van de capaciteitsdeclaratie worden de slots uitgegeven door de slotcoördinator. Luchtvaartmaatschappijen zijn vervolgens vrij om te bepalen welk type vliegtuig voor een bepaalde vlucht wordt ingezet. Dat mag dus ook een ander type zijn dan waarvan in de gebruiksprognose is uitgegaan.